

# 1-POLÍTICAS PÚBLICAS AGRÍCOLAS Y APOYO AL DESARROLLO RURAL

## *El caso de la quínoa*

**Jean LAURENT\*, Didier BAZILE, Jorge NEGRETE, Henri HOCDE, Eduardo CHIA & Hélène REY-VALETTE**

\*Ingeniero ISTOM (Francia), MsC Políticas Públicas  
CIRAD – Universidad Montpellier I  
Instituto de Geografía, Av. Brasil 2241, Valparaíso - Chile  
Tel : (56-32) 227 4086 – [laurentjean5@gmail.com](mailto:laurentjean5@gmail.com)

### **Resumen**

Las políticas agrícolas en Chile apoyan a los sectores exportadores. Los productores de quínoa benefician de políticas de desarrollo rural pero el rubro no tiene el tamaño suficiente para ser el objeto de un apoyo público específico. En este contexto, el rubro se estructura al nivel local, con las iniciativas de algunos promotores de proyectos, cuales tienen objetivos y métodos distintos. Luego la capacidad de la quínoa a generar un desarrollo local y a integrarse a dinámicas territoriales depende de la posición de esos promotores. De esa manera su repartición en zonas de producción distantes resulta en perfiles diferentes de desarrollo.

**Palabras claves:** capital, Chile, desarrollo, política agropecuaria, quínoa, rubro.

### **Abstract**

Chilean agricultural policies support exporting sectors. Quinoa producers benefit from rural development policies but the quinoa sector is not large enough to be the target for a specific public policy. Given that context, the sector is structured at a local level, initiated by a few project owners that have different objectives and methods. Therefore the ability of the quinoa to generate local development and to fit into territorial dynamics depends on the nature of these project owners. Thus their distribution in distant production areas results in different development profiles.

**Key words :** capital, Chile, development, agricultural policy, quinoa, sector.

### **Introducción**

En Chile, la quínoa esta cultivada desde hace mucho tiempo por los pueblos originarios que han habitado las regiones del Altiplano (región de Arica y Parinacota y región de Tarapacá) y de las regiones Libertador Bernardo O'Higgins y de La Araucanía. En gran parte de los territorios mencionados se trata de una agricultura de autoconsumo con conservación de las semillas en la explotación. Las políticas agrícolas chilenas influidas por el proceso de contrarreforma agraria, están orientadas principalmente a rubros de exportación y de consumo interno masivo. (trigo, azúcar, maíz, leche, carne, vino, etc.). En este ámbito, el Ministerio de Agricultura ha desarrollado varios instrumentos de apoyo a los productores, desde los sistemas de seguro contra el riesgo hasta el apoyo a la producción limpia, pasando por el acceso al mercado y la competitividad. (Ministerio de Agricultura, 2006).

Pero el rubro quínoa no tiene el tamaño suficiente, en volúmenes de producción, ni en extensión territorial, como para beneficiarse de una política estratégica de carácter específica a nivel nacional (Cuadro 1). Sin embargo, la quínoa chilena se beneficia de las políticas de desarrollo rural, al igual como otros rubros producidos por pequeños productores rurales. Son políticas generales de apoyo, generalmente técnico (incentivo al riego, a la producción limpia), a comunidades rurales. Los apoyos para el acceso al mercado o a la organización de los productores son pocos y puntuales. No se integran en una estrategia global. Además, son poco adaptados a producciones marginales, generalmente ancestrales (autoconsumo) como la quínoa o el merken. En todo caso, esos apoyos no son específicos de un rubro y están mas bien orientados a características del predio (tamaño, ingreso etc.).

Sin embargo, debido al reciente desarrollo de la quínoa, a nivel internacional, en los años 90, algunos actores locales se están interesando cada vez más en su producción y formulan y promueven proyectos para desarrollarla. En este proceso, la quínoa esta siendo percibida como un instrumento con potencial de desarrollo local. Es el caso, a modo de ejemplo de la comuna de Colchane, en donde el Municipio se ha involucrado directamente en apoyar con equipamiento e infraestructura de riego, el desarrollo de esta actividad agrícola. Por eso el objetivo de esta ponencia es caracterizar el proceso que en Chile, ha seguido la quínoa en los últimos años, participando del desarrollo territorial, es decir integrándose a las dinámicas políticas, económicas, sociales y culturales locales.

Con relación a los productores de quínoa, nos encontramos con universidades, organizaciones no gubernamentales (ONG) y también organizaciones de productores agrícolas. Cada ejecutor de proyectos, tiene su propia comprensión del desarrollo local, lo cual implica un perfil diferenciado de los impactos territoriales de cada proyecto. Ahora bien, los ejecutores son organizaciones de nivel regional, que realizan sus actividades en regiones distintas del territorio nacional. Luego la “micro-política” de desarrollo del rubro quínoa, que establecen con la sociedad regional es distinta según sea la zona del país en donde se realice (norte, centro, y sur).

### **Objetivos**

Constatando que no hay políticas públicas específicas para promover la explotación de la quínoa, el objetivo principal fue estudiar como los proyectos y sus actores, ejecutados o en ejecución, se organizaron a escala local, regional o nacional, durante los diez últimos años, para determinar en que medida la quínoa puede ser un instrumento adecuado de desarrollo territorial.

### **Metodología**

La primera parte de esta investigación consistió en búsquedas bibliográficas y reunión de antecedentes que permitieron establecer:

- Una mapa de los instrumentos de apoyos públicos a las actividades agropecuarias y al desarrollo rural en Chile ;
- Una caracterización de las distintas instituciones públicas que apoyan a los productores agrícolas;
- Una lista de los proyectos “quínoa” entre 1999 y 2012 en el país.

La segunda parte de esta investigación consistió en realizar entrevistas a los actores. Se entrevistaron a tres distintos tipos de actores:

- a) actores responsables de instituciones gubernamentales,
- b) actores ejecutores de proyectos y,
- c) actores productores de quínoa.

Con los responsables de las instituciones públicas, el objetivo de las entrevistas era determinar si había una orientación estratégica de los financiamientos específicamente al rubro quínoa y cuáles eran los factores que influyen sobre esas estrategias. También se trato de ver como las distintas instituciones coordinan sus acciones. Las entrevistas con los ejecutores de proyectos tenían por objetivo determinar cómo nació la decisión de trabajar sobre la quínoa, como se organiza el ejecutor y los proyectos, y como se coordina o comunica sobre la acción entre ejecutores del nivel regional o nacional.

Dada la falta de una política pública que signifique un apoyo directo al rubro quínoa (desarrollado en los resultados), se trato de entender como las políticas se construyen al nivel local con los proyectos. Es decir como la quínoa participa en el desarrollo territorial en las áreas donde esta cultivada. Para estos efectos, se utilizó el esquema de comprensión desarrollado por A. Sen (1987) sobre los distintos tipos de capital. Esos tipos de capital, según N'Guyen (2004) permiten dar cuenta de las relaciones de proximidad que ligan al productor con sus ambientes natural, económico, político y social. Este enfoque permitió describir como los distintos proyectos utilizan la quínoa para desarrollar tal tipo de capital y

luego en que forma la quínoa influye sobre el desarrollo territorial. Las entrevistas con los productores, beneficiarios de proyectos fueron orientadas a destacar la percepción de esos productores de la consolidación de sus capitales inducida por los proyectos.

## Resultados

Esta investigación destaco varios resultados que convergen a una misma conclusión general: falta información cuantitativa sobre los productores chilenos de quínoa para las instituciones que desarrollan las políticas publicas agrícolas.

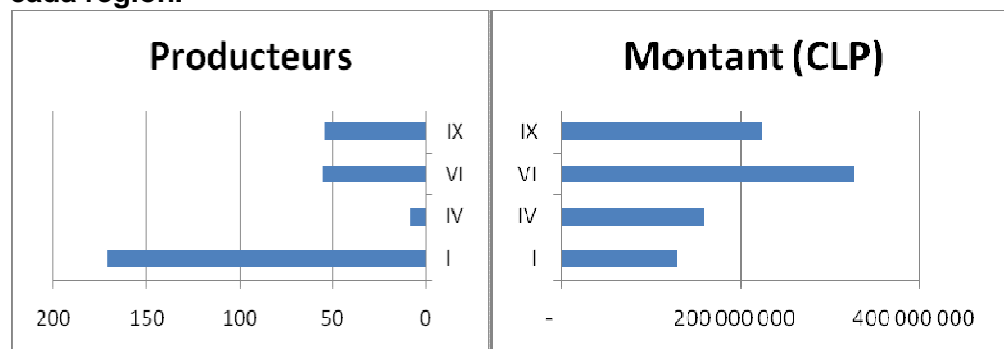
**Cuadro 1: Producción de la quínoa chilena, boliviana y peruana entre 1997 y 2007.**

Año	Superficie (ha)				Producción (T)				Rendimiento (T/ha)		
	1997	2007	Dif.	%	1997	2007	Dif.	%	1997	2007	%
Quínoa chilena	176	1 428	1 252	711%	41	868	827	2017%	0.23	0.61	161%
Quínoa boliviana	38 680	45 454	6 774	18%	26 366	26 601	235	1%	0.68	0.59	-14%
Quínoa peruana	27 033	30 381	3 348	12%	23 688	31 824	8 136	34%	0.88	1.05	20%

Fuentes: FAOSTAT y Censo Agropecuario.

La quínoa chilena se beneficia del apoyo al desarrollo rural como varios otros rubros, sin que sea objeto de una política estratégica específica. Entonces la “política” se construye localmente, a través de los ejecutores y de la manera en que implican a los productores en las decisiones que les concernían. Lo que significa que el apoyo no tiene realmente una relación con la producción de la región considerada (Fig.1).

**Figura 1: Comparación de los financiamientos con los números de productores de cada región.**



Los impactos de los proyectos sobre los distintos tipos de capital muestran un desarrollo territorial diferente en las tres zonas analizadas (Cuadros 2 y 3).

**Cuadro 2: Repartición de los productores de quínoa en Chile.**

Región	I	IV	VI	IX	Total
Numero de productores (Censo agropecuario 2007)	171	8	29	7	215
Numero de productores (si otra fuente existente)	171	8	55	54	288
Numero de productores (población objetivo de los proyectos)	14	0	25	54	93
% de la Población total	8%	0%	45%	100%	32%

Fuentes: CET Sur, 2009. FIA. Las Nieves, 2009.

En la Zona Norte del país, región de Arica y Parinacota, y región de Tarapacá, las Universidades (Universidad Nacional Arturo Prat) son los ejecutores principales, se identificó que los proyectos participan principalmente en fortalecer el capital humano. Por lo tanto, la atención principal esta puesta en el desarrollo del conocimiento técnico de los productores.

En la Zona Central del país, y en particular en la sexta región del Libertador Bernardo O'Higgins, y donde la empresa Agrícola Las Nieves es el principal actor, los proyectos tienen un impacto mas transversal, aunque el enfoque esta puesto en el capital financiero. De hecho, lo más importante para los proyectos de la empresa que nació de la Cooperativa Las Nieves, es el acceso al mercado internacional por parte de los productores socios.

En la Zona Sur del país, y en particular en la novena región de La Araucanía, es la ONG CET Sur que el primer ejecutor de proyectos quínoa. Sus proyectos también tienen una visión transversal pero el capital más impactado es el capital institucional, a través del concepto de "producto con identidad" que participa directamente en fortalecer la identidad Mapuche.

### **Cuadro 3: Caracterización de los resultados e impactos de proyectos según los tipos de capital**

		Capital Natural	Capital Social	Capital humano	Capital financiero	Capital físico	Capital institucional
Universidad	UNAP	+ --	+ --	++	-	+	+ --
	CEAZA	++	-	+	-	-	+
Cooperativa o Empresa	Las Nieves	-	+	+	++	+	++
ONG	CET Sur	++	+	++	+ --	+	++

+: Impacto positivo; -: impacto negativo

### **Conclusión - Perspectivas**

Se pudo comprobar además que la distancia geográfica entre las tres zonas caracterizadas, genera una falta de coordinación entre los actores, lo cual es una limitante al desarrollo de un producto nacional y frena su reconocimiento político, económico, social y cultural. El aislamiento, geográfico de las zonas productivas y de los mercados, por parte de los productores de quínoa, explica en parte el retraso de su reconocimiento político, económico, social y cultural. En resumen, el desconocimiento de la quínoa chilena, se debe especialmente a que se trata de una producción menor del país, con actores atomizados, la organización del sector conoce dificultades y los productores tienen poca capacidad de decisión. El acceso al mercado se mantiene débil.

En este sentido, dos recomendaciones se pueden hacer:

1º. La puesta en marcha de una mesa público-privada para el fomento productivo de la quínoa. Se debiera partir con mesas regionales primero, y luego con representantes de cada una conformar una mesa nacional; y

2º.- Diseñar un programa de apoyo a las organizaciones de productores para facilitar el acceso al mercado regional, nacional e internacional. Hay experiencias internacionales sobre plataformas de apoyo a empresas de productores y servicios.

## **Bibliografía**

BAZILE D. Y NEGRETE J. (Coord.) 2009. *Quínoa y biodiversidad*. - Numero especial - *Revista Geográfica de Valparaíso*, N°42: 1-141.

MINAGRI. 2006. *Memoria Ministerio de Agricultura 2000-2006*.

NGUYEN G., GAFSI M., LEGAGNEUX B. 2004. *Exploitation agricole et développement territorial: quelles relations les exploitations entretiennent-elles avec leurs territoires ?* Communication au colloque SFER. Paris (FRA). 21p.

SEN A. 1987. *Commodities and Capabilities*. Oxford India Paperbacks. Oxford University Press. 89p.